Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 248 Wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» (oktober 2012) is aangekondigd dat van alle zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zal worden nagegaan of de zbo-vorm de meest geëigende is. Daarbij is een drietal uitgangspunten geformuleerd:

1. Per zbo wordt de afweging gemaakt of de publieke taak van het zbo binnen het private domein kan worden uitgevoerd dan wel dat deze binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd;
2. Indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken;
3. Als de uitvoerende organisatie een zbo moet zijn, zou dat zich in beginsel moeten beperken tot het bestuur.

In het kader van de Hervormingsagenda Rijksdienst is het kabinet vervolgens nagegaan tot welke conclusies deze herpositionering voor de verschillende zbo's moet leiden.

Voor het Centraal bureau voor de statistiek (het CBS) heeft de aangekondigde herpositionering tot de conclusie van het kabinet geleid dat de constructie dat het ene zbo (de Centrale Commissie voor de statistiek, hierna: de CCS) toezicht houdt op het andere zbo (de directeur-generaal van de statistiek, hierna: de DG CBS) een onnodig zware inrichting is en dat het daarom gewenst is hier één zbo van te maken. Uitgangspunt daarbij is dat de onafhankelijke statistiekproductie en de betrouwbaarheid van de statistieken gewaarborgd dienen te blijven (zie Kabinetsvoornemens per zbo, bijlage bij de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83 en Kamerstukken I 2013/14, C, R). Bij de uitwerking van de kabinetsconclusie

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34248-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

in dit wetsvoorstel worden de uitgangspunten van het huidige zbo-beleid in acht genomen. In hoofdstuk 2 wordt daarop nader ingegaan.

Deze toelichting wordt mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst gegeven.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Opheffen CCS

Op dit moment heeft het CBS twee zbo's, te weten de DG CBS en de CCS. Omdat het niet langer wenselijk wordt gevonden dat het ene zbo (de CCS) toezicht houdt op het andere zbo (de DG CBS), voorziet dit wetsvoorstel in de opheffing van de CCS. Dit geschiedt door wijziging van de Wet op het CBS. Voorzien wordt in de opheffing van de CCS in plaats van de DG CBS omdat de rol van de CCS een meer toezichthoudende is en, anders dan de rol van de DG CBS (hoofd van een nationaal instituut voor de statistiek), Europeesrechtelijk gezien niet wordt voorgeschreven[2]. Zie ook het rapport «Herpositionering zbo's», Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79, bijlage, p. 54–55 en 56 en Kamerstukken I 2013/14, C, M, bijlage, p. 54–55 en 56.

De opheffing van de CCS (momenteel bestaande uit 8 leden) past bij het huidige zbo-beleid om met het oog op een zo transparant mogelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Minister en zbo zo min mogelijk te voorzien in andere wettelijke organen (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83, p. 3 en Kamerstukken I 2013/14, C, R, p. 3). Ieder extra wettelijk (toezichthoudend) orgaan vermindert die transparantie en dat mag niet zonder goede reden gebeuren. De standaard die de Kaderwet zbo's zet, voorziet dan ook niet in andere wettelijke organen dan Minister en zbo. Dit wetsvoorstel sluit daarbij aan door de CCS op te heffen en naast de DG CBS geen andere organen voor te schrijven. Dat neemt overigens niet weg dat de DG CBS, indien hij behoefte heeft aan bijvoorbeeld een klankbord of een financiële auditcommissie, zelf een commissie kan instellen die hem raadgevend terzijde staat. Een dergelijke commissie kan geen besluitvormende bevoegdheden hebben maar heeft louter een ondersteunende, raadgevende rol en laat derhalve de directe sturings- en verantwoordingsrelatie tussen Minister (de Minister van Economische Zaken, hierna: de Minister) en zbo (DG CBS) onverlet.

Als gevolg van het opheffen van de CCS regelt het wetsvoorstel voorts wat er gebeurt met de huidige taken en bevoegdheden van de CCS. Sommige taken en bevoegdheden worden belegd bij de DG CBS, andere gaan naar de Minister en weer andere bevoegdheden vervallen omdat zij op andere wijze al voldoende zijn geborgd. In onderstaand schema is dit zichtbaar gemaakt.

---

[2] Het gaat om Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek (PbEU 2009, L87); Verordening (EU) Nr. 1175/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU 2011, L306); Verordening (EU) Nr. 99/2013 van het Europees parlement en de Raad van 15 januari 2013 betreffende het Europees statistisch programma 2013–2017 (PbEU 2013, L39); Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PbEU 2011, L306); het met laatstgenoemde verordening samenhangende Gedelegeerd besluit van de Europese Commissie van 29 juni 2012 betreffende onderzoeken en boeten in verband met de manipulatie van statistieken als bedoeld in Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PbEU 2012, L306) en de Praktijkcode voor Europese statistiek (COM(2005) 217 definitief).

Huidige bevoegdheden CCS	Na inwerkingtreding wetsvoorstel
1) Het vaststellen van het meerjarenprogramma en werkprogramma op voorstel van de DG CBS (huidige art. 14 t/m 17 en 25, onder c, Wet op het CBS). Daarna toezending aan de Minister. Minister brengt in overeenstemming met de ministerraad standpunt uit over de financiële en organisatorische voorwaarden die vervuld moeten worden ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma (huidig art. 17 Wet op het CBS).	*DGCBS stelt meerjarenprogramma en werkprogramma vast. Het meerjarenprogramma en werkprogramma behoeven de goedkeuring van de Minister. De Minister bepaalt in overeenstemming met de ministerraad een standpunt over de ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma te vervullen financiële en organisatorische voorwaarden. Goedkeuring wordt uitsluitend onthouden indien de programma's niet passen binnen die voorwaarden.*
2) DG CBS stelt de begroting en jaarrekening vast in overeenstemming met CCS (huidige art. 64 en 70 Wet op het CBS). De stukken behoeven de goedkeuring van de Minister (art. 29 en 34 Kaderwet zbo's).	*DGCBS stelt de begroting en de jaarrekening vast. De begroting en jaarrekening behoeven de goedkeuring van de Minister (art. 29 en 34 Kaderwet zbo's).*
3) Goedkeuren van het jaarverslag van de DG CBS (huidig art. 53 Wet op het CBS). Minister krijgt jaarverslag toegezonden (art. 18 Kaderwet zbo's).	*DGCBS stelt jaarlijks een jaarverslag op. Minister krijgt jaarverslag toegezonden (art. 18 Kaderwet zbo's).*
4) Het bevorderen van de statistische informatievoorziening van overheidswege voor praktijk, beleid en overheid (huidig art. 25, onder a, Wet op het CBS).	*DGCBS heeft tot taak het bevorderen van de statistische informatievoorziening van overheidswege voor praktijk, beleid en overheid.*
5) Het bevorderen van de nauwkeurigheid en de volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken (huidig art. 25, onder b, Wet op het CBS).	*DGCBS heeft tot taak het bevorderen van de nauwkeurigheid en de volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken.*
6) Er op toezien dat de verwerving van de gegevens door het CBS dusdanig geschiedt dat daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor ondernemingen en instellingen zo laag mogelijk zijn (huidig art. 25, onder d, Wet op het CBS).	*Vervalt Dat de DG CBS er zorg voor draagt dat de administratieve lasten samenhangend met de verwerving van gegevens door het CBS voor ondernemingen en instellingen zo gering mogelijk zijn, wordt geborgd door artikel 36 van de Wet op het CBS. De Minister houdt daarop toezicht. Dit toezicht vindt plaats in het kader van de in de Kaderwet zbo's en de Wet op het CBS neergelegde sturingsrelatie van de Minister jegens de DG CBS en van de bestaande aansturing en beleidsverantwoordelijkheid van EZ op het gebied van administratieve lastendruk.*
7) Er op toezien dat het werk voor derden niet leidt tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is (huidig art. 25, onder e, Wet op het CBS).	*Vervalt Dit is onderdeel van het reguliere beleid van EZ op het gebied van mededinging en het reguliere nalevingstoezicht van de Autoriteit Consument en Markt. De voor overheden geldende gedragsregels zijn opgenomen in hoofdstuk 4B van de Mededingingswet (vaak aangeduid als «wet markt en overheid»).*
8) Toe te zien op de uitvoering door de DG CBS van de bevoegdheid tot het beschikbaar stellen van verzamelingen van gegevens ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek (huidig art. 25, onder f, Wet op het CBS).	*Vervalt Het beschikbaar stellen van gegevens door de DG CBS dient, indien het gaat om persoonsgegevens, mede te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) houdt toezicht op de naleving daarvan. Met het oog daarop heeft het CBS een functionaris voor de gegevensbescherming benoemd. Deze functionaris dient in staat te zijn zijn taken onafhankelijk en naar behoren te kunnen uitoefenen en rapporteert direct aan de DG CBS.*

Huidige bevoegdheden CCS	Na inwerkingtreding wetsvoorstel
9) Instemmingsrecht m.b.t. de onderzoeksafdelingen van ministeries etc waaraan (toegang tot) gegevens wordt verstrekt door DG CBS (huidig art. 41, tweede lid, onder e, Wet op het CBS) Tegen het al dan niet geven van de instemming staat bezwaar en beroep open.	*Vervalt* *Alleen de DG CBS is (dan nog) bevoegd te besluiten over de verstrekking van gegevens aan onderzoeksafdelingen van ministeries etc. Hij kan over de uitoefening van deze bevoegdheid desgewenst beleidsregels vaststellen. Tegen een besluit van de DG CBS om al dan niet gegevens te verstrekken staat bezwaar en beroep open.*
10) Personele bevoegdheden a. aanbevelingsrecht jegens de Minister bij vacature DG CBS (huidig art. 10, tweede lid, Wet op het CBS); b. CCS wordt gehoord voorafgaand aan schorsing of ontslag DG CBS door de Minister (huidig art. 10, derde lid, Wet op het CBS); c. aanbevelingsrecht jegens de Minister bij vacature in CCS (huidig art. 22, tweede lid, Wet op het CBS).	*Bevoegdheden vervallen* *De Minister benoemt, schorst en ontslaat de DG CBS op grond van artikel 12 van de Kaderwet zbo's. De uitoefening van deze bevoegdheden geschiedt net als in de huidige situatie met inachtneming van alle geldende voorschriften, waaronder artikel 10bis van de Verordening (EU) Nr. 1175/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU 2011, L306)*
11) CCS wordt gehoord voordat een Minister een statistisch onderzoek start of wijzigt (huidig art. 27 Wet op het CBS).	*DG CBS wordt gehoord voordat een Minister een statistisch onderzoek start of wijzigt.*
12) CCS wordt gehoord inzake de aanwijzing van rechtspersonen of gegevens bij amvb (huidig art. 33, tweede en derde lid, Wet op het CBS) en inzake het stellen van nadere regels over de verstrekking van gegevens door DG CBS op gebied van volksgezondheid (huidig art. 42a, vijfde lid, Wet op het CBS)	*Vervalt* *Conform huidige praktijk wordt (dan alleen nog) afgestemd met DG CBS*

De belangrijkste wijzigingen betreffen het meerjarenprogramma en het werkprogramma. In verband met de opheffing van de CCS krijgt de DG CBS de bevoegdheid om deze programma's vast te stellen. Daarbij is met name de invulling van de – verhoudingsgewijs beperkte – ruimte om (niet-Europees verplichte) statistieken van overheidswege te maken van belang. De statistieken die het CBS op grond van Europese regelgeving dient te maken, zijn immers een gegeven. De DG CBS moet bij uitstek in staat geacht worden het van overheidswege te verrichten statistische onderzoek goed en onafhankelijk in te vullen en (zie punt 4 van het schema) te bevorderen dat de statistische informatievoorziening van overheidswege aansluit bij de behoeften van praktijk, beleid en overheid. Voorgesteld wordt de Minister te laten bewaken dat de door DG CBS vastgestelde programma's passen binnen de geldende financiële en organisatorische voorwaarden. Het wetsvoorstel voorziet hierin door de Minister een goedkeuringsbevoegdheid te geven met betrekking tot de door de DG CBS vastgestelde programma's. Op deze wijze wordt het toezicht op de programma's transparant belegd. De financiële en organisatorische voorwaarden maken wat betreft het meerjarenprogramma deel uit van een door de Minister – in overeenstemming met het kabinet – naar aanleiding van het ontvangen meerjarenprogramma te maken standpunt. Dat standpunt zal zoveel mogelijk aansluiten bij de in de rijksbegroting opgenomen meerjarenraming voor het CBS die als kader dient voor de vaststelling van het meerjarenprogramma door de DG CBS. Maar het standpunt kan daarvan afwijken ingeval van bij de meerjarenraming nog niet voorziene omstandigheden zoals nieuwe taakstellingen. Op grond van het huidige artikel 17 van de Wet op het CBS bepaalt de Minister een dergelijk standpunt ook al en de goedkeuringsbe-

voegdheid sluit daar goed op aan. De Minister kan zijn goedkeuring uitsluitend onthouden indien het meerjarenprogramma niet past binnen de in het standpunt opgenomen financiële en organisatorische voorwaarden. De aldus ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma bepaalde financiële en organisatorische voorwaarden zijn uiteraard ook leidend voor de jaarlijkse werkprogramma's. De Minister kan uitsluitend zijn goedkeuring aan een werkprogramma onthouden indien dat werkprogramma niet past binnen de financiële en organisatorische voorwaarden van het standpunt dat is opgesteld naar aanleiding van het meerjarenprogramma dat het kalenderjaar omvat waarop het werkprogramma betrekking heeft.

De CCS heeft aangegeven begrip te hebben voor het terugbrengen van het aantal zbo's bij het CBS, het handhaven van de DG CBS als zbo en het opheffen van de CCS als zbo. In verband hiermee wijst de CCS op het belang van de aanwezigheid van een externe blik als waarborg voor het goed functioneren van de DG CBS. Voor een goede governance zou naar de mening van de CCS een dergelijk orgaan intern georganiseerd moeten worden op basis van een wettelijke verplichting daartoe. Dat zou naar het oordeel van de CCS de waarborging van de onafhankelijke status en de maatschappelijke verankering dienen.

2.2 Positie DG CBS

Het wetsvoorstel bevat geen wezenlijke wijzigingen met betrekking tot de positie van de DG CBS. Het kabinet heeft in het Regeerakkoord opgenomen nader te willen kijken naar de positionering van zbo's. Onder regie van het overleg der secretarissen-generaal (SGO) is onderzocht of de zelfstandige status van de bestaande zbo's in het licht van het huidige beleid nog te rechtvaardigen is. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport «Herpositionering zbo's» (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79, bijlage en Kamerstukken I 2013/14, C, M, bijlage). Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet in de hiervoor (hoofdstuk 1) genoemde brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 geconcludeerd dat bij het CBS twee zbo's een onnodig zware inrichting vormen en dat één zbo de voorkeur heeft. Het kabinet acht de zbo-status derhalve gerechtvaardigd.
In dat kader zij ook gewezen op de toenemende nadruk die vanuit de Europese Unie wordt gelegd op de onafhankelijkheid van de nationale instituten voor de statistiek. Deze nadruk blijkt reeds uit de eisen die in diverse verordeningen van de Europese Unie en in de Europese Praktijkcode gesteld worden aan de inrichting van deze instituten[3] en wel in het bijzonder uit artikel 5bis van Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek (PbEU 2009, L87). Dit artikel is op 8 juni 2015 in werking getreden en aan Verordening 223/2009 toegevoegd door Verordening (EU) 2015/759 van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Verordening 223/2009 betreffende de Europese statistiek (PbEU 2015, L123). Het artikel verscherpt de voorheen geldende onafhankelijkheidseisen. Het bepaalt dat het hoofd van een nationaal instituut voor de statistiek (in casu DG CBS) als enige de beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien van processen, statistische methoden, normen en procedures en over de inhoud en het tijdstip van statistische berichten en publicaties voor alle Europese statistieken. Dat heeft inherent tot gevolg dat de DG CBS geen instructies hierover kan en mag krijgen van de Minister en daaruit vloeit voort dat de DG CBS in een onafhankelijke positie ten opzichte van de Minister moet staan. Dit noodzaakt tot behoud van de zbo-status van de DG CBS.

---

[3] Zie de in paragraaf 2.1 weergegeven Europese regelgeving (voetnoot 1).

Het ontnemen van de zbo-status zou bovendien haaks staan op de eerder door de wetgever gekozen lijn dat de zbo-status recht doet aan de noodzaak om op onafhankelijke en deskundige wijze statistieken te produceren. De belangen van statistiek en wetenschap mogen immers op geen enkele wijze worden doorkruist door politieke belangen (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 277, nr. 3, p. 4).

Ook wordt geen wijziging aangebracht in de regeling omtrent de rechtspersoonlijkheid van het CBS. Bij de vormgeving van een krachtens publiekrecht ingesteld zbo zijn er gelet op de Kaderwet zbo's twee opties met betrekking tot rechtspersoonlijkheid. De eerste optie is die waarbij het zbo onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat omdat het geen eigen rechtspersoonlijkheid gekregen heeft. Deze optie is aangewezen als het zbo voor de door hem zelfstandig te verrichten wettelijke taken het privaatrecht niet nodig heeft. De tweede optie is de situatie waarin het zbo eigen rechtspersoonlijkheid heeft en dus geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. Deze optie is aangewezen indien het zbo voor de uitvoering van zijn taken wel privaatrechtelijke rechtshandelingen moet kunnen verrichten. Gelet op de noodzaak die taken zelfstandig uit te voeren, dient dan immers zelfstandig te kunnen worden deelgenomen aan het privaatrechtelijke verkeer. Het voorgaande impliceert dat een zbo alleen de beschikking dient te hebben over eigen rechtspersoonlijkheid indien het zbo het privaatrecht nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken. Deze redeneerlijn is ook gevolgd bij de vormgeving van de Autoriteit Consument en Markt (zie Kamerstukken I 2012/13, 33 186, F Herdruk, p. 7) en is in lijn met het Regeerakkoord, dat bepaalt dat als de juridische status van zbo is aangewezen, de zelfstandige status bij voorkeur dient te worden beperkt tot alleen het bestuur en zbo's dus in beginsel niet over eigen rechtspersoonlijkheid dienen te beschikken. Alhoewel een en ander onverlet laat dat er wellicht nog andere redenen, dan de hierboven genoemde noodzaak om zelfstandig aan het privaatrechtelijke verkeer te kunnen deelnemen, kunnen zijn voor het bij uitzondering toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een zbo, geeft de weergegeven redeneerlijn op zichzelf reeds voldoende aanleiding om in dit wetsvoorstel te kiezen voor behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid van het CBS. Eén van de taken van het CBS betreft immers de in artikel 5 van de Wet op het CBS neergelegde bevoegdheid om in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden te verrichten. In dat kader dient het CBS zelfstandig contracten met derden te kunnen aangaan.
Bij werk voor derden voert het CBS tegen betaling statistisch onderzoek uit dat niet valt onder de taken van de artikelen 3 en 4 van de Wet op het CBS. Het gaat om additioneel onderzoek in opdracht van private partijen. Onderzoek voor andere overheden zal immers doorgaans vallen onder artikel 3 van de Wet op het CBS omdat het van overheidswege wordt verricht en relevant is voor het overheidsbeleid op het desbetreffende terrein. Dit is bevestigd in een tweetal uitspraken van de civiele voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag (uitspraken van 29 april 2008, Rechtspraak.nl, JAAN 2008/52 en 29 september 2009, Rechtspraak.nl, JAAN 2009/128). Het CBS kan bij het additionele onderzoek voor derden gebruik maken van reeds bestaande expertise en data. Daarbij mag uiteraard geen sprake zijn van werkzaamheden die de goede marktwerking verstoren (zie artikel 5 van de Wet op het CBS). De in hoofdstuk 4B van de Mededingingswet opgenomen regels, vaak aangeduid als de «wet markt en overheid», gelden als uitgangspunt voor de beoordeling daarvan. Deze regels beogen concurrentie onder ongelijke voorwaarden te voorkomen en worden, voor zover van toepassing, door het CBS bij zijn werkzaamheden in acht genomen. De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving ervan.

Dit wetsvoorstel brengt evenmin verandering in de situatie dat het CBS «slechts» één bestuurslid heeft (de eenhoofdigheid van het CBS). Dit hangt samen met het feit dat er geen signalen zijn ontvangen die het wenselijk maken het aantal leden uit te breiden en met de verwachting dat de opheffing van de CCS ook niet tot die wenselijkheid leidt. Daarbij spelen twee zaken een rol.
Allereerst speelt een rol dat de Kaderwet zbo's en de Wet op het CBS voldoende waarborgen bieden, zowel voor de onafhankelijkheid van de DG CBS als voor een goede besluitvorming door de DG CBS. Zijn onafhankelijkheid is geborgd doordat de DG CBS als zbo geen hiërarchische of ondergeschiktheidsrelatie heeft ten opzichte van de Minister. Ook borgt de Kaderwet de onafhankelijkheid van het personeel van het CBS ten opzichte van de Minister. Bevoegdheden die gericht zijn op het waarborgen van een goede besluitvorming zijn opgenomen in zowel de Kaderwet zbo's als de Wet op het CBS. Het gaat om de bevoegdheid van de Minister om de DG CBS te kunnen schorsen of ontslaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen (art. 12 van de Kaderwet zbo's) en het feit dat voorgesteld artikel 2a, tweede lid, van de Wet op het CBS, net als het huidige artikel 10, eerste lid, van de Wet op het CBS, voorziet in een maximale benoemingstermijn van de DG CBS. Gedacht moet voorts worden aan de in de Kaderwet zbo's en Wet op het CBS opgenomen sturingsbevoegdheden van de Minister met betrekking tot meerjarenprogramma, werkprogramma, begroting, jaarverslag en jaarrekening van het CBS en aan de verplichting om elke vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het CBS te evalueren (artikel 39 Kaderwet zbo's). Gelet op de Wet op het CBS en de onverkorte toepassing van de Kaderwet zbo's is er dan ook geen reden om aan te nemen dat de onafhankelijkheid en goede besluitvorming van de DG CBS onvoldoende zijn geborgd of dat er onvoldoende garanties bestaan tegen te eigenmachtig optreden van de DG CBS. In aanvulling daarop voorziet voorgesteld artikel 2b van de Wet op het CBS er bovendien in dat de DG CBS een bestuursreglement vaststelt. In dat bestuursreglement wordt vastgelegd welke werkwijze en procedures gelden voor het leidinggeven aan de CBS-organisatie. Het heeft niet alleen betrekking op de werkwijze van de DG CBS maar ook op de werkwijze van degenen die de dagelijkse leiding hebben over de onderdelen van de CBS-organisatie. Het bestuursreglement behoeft ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet zbo's de goedkeuring van de Minister.
In de tweede plaats speelt een rol dat, zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, de DG CBS zelf desgewenst een structuur, zoals een financiële auditcommissie of een klankbordcommissie, kan inrichten die hem adviserend ondersteunt bij de uitvoering van zijn taken. Een dergelijke klankbordcommissie kan hem bijvoorbeeld adviseren over en ondersteunen bij de invulling van het nationale statistische programma.
Alhoewel er dus nu geen redenen zijn om verandering te brengen in de eenhoofdigheid van het CBS, is het evenwel goed dat aspect van tijd tot tijd te bezien. Dat zal elke vijf jaar gebeuren bij de periodieke zbo-evaluatie op basis van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's. In het kader van die evaluatie zullen allerlei aspecten van de besluitvorming en het bredere functioneren van de DG CBS worden bezien die bepalend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid. Te denken valt aan een evaluatie van de werking van bij de CBS-organisatie aanwezige controlemechanismen («checks and balances») en aan een evaluatie van de wijze waarop de DG CBS uitvoering geeft aan zijn «bevorderingstaken» (bevorderen dat de statistische informatievoorziening voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap en bevordering van de nauwkeurigheid en volledigheid van die informatievoorziening). Het wetsvoorstel bepaalt in aanvulling daarop dat ook expliciet zal worden geëvalueerd op de

onafhankelijkheid van het functioneren van het CBS (voorgesteld artikel 58 van de Wet op het CBS). Deze evaluatie zal door een daartoe samengestelde visitatiecommissie bestaande uit externe deskundigen worden uitgevoerd. Gelet op het voor DG CBS (en CCS) gehanteerde vijfjaarlijkse evaluatieritme – de laatste evaluatie die aan de Tweede en Eerste Kamer werd toegezonden, betrof de periode tot en met 2009 (zie Kamerstukken II 2011/12, 25 268, nr. 74) –, zal de eerste evaluatie na inwerkingtreding van de hier voorgestelde wijziging van de Wet op het CBS, naar verwachting de jaren 2015 tot en met 2019 betreffen.

Het wetsvoorstel brengt ten slotte geen wijzigingen aan in de toepasselijkheid van de Kaderwet zbo's op de DG CBS. Wel is het zo dat de voorgestelde opheffing van de CCS bijdraagt aan de transparantie van de sturingsrelatie van de Minister met betrekking tot de DG CBS en aan de helderheid van de in de Kaderwet zbo's opgenomen verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en DG CBS (zie daarover ook paragraaf 2.1). Dat geldt overigens evenzeer voor de transparantie van de ingevolge de Wet op het CBS reeds bestaande sturingsrelatie en verantwoordelijkheidsverdeling.

3. Bedrijfseffecten en regeldruk

Deze wetswijziging heeft geen regeldrukgevolgen voor bedrijven of burgers.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdelen M, N, P, Q, R, T, U (tweede deel), V (eerste lid), X, Z, AA en AB

Deze wijzigingen van de Wet op het CBS strekken tot het louter schrappen van huidige verwijzingen naar de CCS.

Artikel I, onderdelen A (artikel 1, onderdeel d (nieuw)), B, C, F, G, S en W

Deze wijzigingen van de Wet op het CBS hebben betrekking op de bepalingen over de DG CBS en de structuur van die bepalingen in verband met de opheffing van de CCS. Voor zover nodig worden zij hieronder toegelicht.

Het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2a, eerste lid, van de Wet op het CBS bepaalt dat het CBS uit één lid bestaat, namelijk de DG CBS. Deze wijze van regelen wijkt iets af van het huidige artikel 8, eerste lid, van de Wet op het CBS en sluit aan bij de Kaderwet zbo's die spreekt over het lidmaatschap van een zbo dan wel de leden van een zbo (zie bijvoorbeeld de artikelen 12 tot en met 14 van de Kaderwet zbo's). De regeling van het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 2a is niet nieuw maar overgenomen van de huidige artikelen 10, eerste lid, respectievelijk 8, tweede lid, van de Wet op het CBS. Daarbij is de bevoegdheid van de Minister om regels te stellen over de plaatsvervanging van de DG CBS vormgegeven als «kan-bepaling» (voorgesteld artikel 2a, derde lid, van de Wet op het CBS), gelet op het tot nu toe ontbreken van dergelijke regels.
Het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2b van de Wet op het CBS voorziet in de verplichting van de DG CBS om een bestuursreglement vast te stellen. Een bestuursreglement is ingevolge de Kaderwet zbo's niet verplicht, maar bij publiekrechtelijke zbo's wel gangbaar. Indien een bestuursreglement bij of krachtens een bijzondere wet wordt voorgeschreven, voorziet de Kaderwet in de verplichting dat een dergelijk bestuursreglement de goedkeuring van de Minister behoeft. Met het oog

op het, ook na opheffing van de CCS, voldoende waarborgen van een goede besluitvorming, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting tot het vaststellen van een bestuursreglement door de DG CBS. Het zal de werkwijze van het «bestuur» van het CBS in bredere zin regelen en dus niet alleen regels over de werkwijze van de DG CBS bevatten maar ook regels over de werkwijze van degenen die leiding geven aan de verschillende onderdelen van de CBS-organisatie. Voorgesteld artikel 2b, tweede lid, bepaalt daarom dat het bestuursreglement ten minste een regeling bevat van de structuur van de CBS-organisatie, van de samenstelling en werkwijze van de leidinggevenden van de onderdelen van de CBS-organisatie en van hun onderlinge taakverdeling op hoofdlijnen. Zo heeft de Minister van meet af aan zicht en controle op de bij het CBS aanwezige besluitvormingsprocessen en interne checks and balances. Het gaat daarbij om de CBS-organisatie in brede zin, dus ook om de desgewenst door de DG CBS in te stellen commissies. Gelet daarop is aan artikel 1 een begripsbepaling van «CBS-organisatie» toegevoegd die dit duidelijk maakt. Met het begrip «CBS-organisatie» wordt gedoeld op de hele organisatie, dat wil zeggen alle bij of voor het CBS werkzame personen. Niet alleen de DG CBS derhalve, maar ook het personeel en de leden van eventueel door de DG CBS in te stellen ondersteunende commissies. Dergelijke commissies worden dus, ook als zij volledig uit externe leden bestaan, als onderdeel van de (structuur van de) CBS-organisatie in de regeling van het bestuursreglement meegenomen.

De thans in artikel 25, onderdelen a en b, opgenomen taken van de CCS worden door artikel I, onderdeel C, toegevoegd aan artikel 3 omdat ze betrekking hebben op de daargenoemde taak van het CBS, te weten het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Toegevoegd wordt bovendien de eis dat de directeur-generaal vooraf gehoord dient te worden indien een van de Ministers een nieuw statistisch onderzoek wil instellen of een onderzoek dat reeds plaatsvindt, wil wijzigen. Deze rol verschuift van de CCS naar de DG CBS zodat het CBS zijn taak om een statistische informatievoorziening van overheidswege te bevorderen die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en
wetenschap kan waarmaken. Dan is het immers nodig dat de DG CBS bekend is met alle verlangens met betrekking tot statistische informatie en een compleet overzicht heeft van hetgeen op dat terrein gaande is. Dat heeft bovendien als voordeel dat statistische onderzoeken zoveel mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd, hetgeen een gunstige uitwerking zal hebben op enquêtedruk en kosten. Zie in soortgelijke zin ook Kamerstukken II 2001/02, 28 277, nr. 3, p. 32–33.

Uit artikel 18 van de Kaderwet zbo's vloeit voort dat het jaarverslag jaarlijks voor 15 maart wordt opgesteld en verzonden aan de Minister en aan de beide kamers der Staten-Generaal. In afwijking daarvan bepaalt het huidige artikel 53, tweede lid, van de Wet op het CBS dat het jaarverslag van de DG CBS vóór 1 maart ter goedkeuring aan de CCS wordt gezonden en dat de CCS het vóór 1 april aan de Minister zendt. Door de opheffing van de CCS kan dit lid vervallen en daarmee ook de afwijking van de Kaderwet zbo's op dit punt. Onderdeel S van het wetsvoorstel voorziet hierin.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's dient de Minister elke vijf jaar een verslag aan de Tweede en Eerste Kamer te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het CBS. In dat kader zal periodiek bekeken worden of er sprake is van voldoende georganiseerd tegenwicht ten opzichte van de (eenhoofdige) DG CBS. Niet alleen de binnen de personele structuur van de CBS-rechtspersoon aanwezige controlemecha-

nismen zullen daarbij in ogenschouw worden genomen, maar ook verder bij de CBS-organisatie aanwezige controlemechanismen zoals een eventueel door de DG CBS in te richten ondersteunende structuur bestaande uit externen. Ook zal in dat kader de doelmatigheid en doeltreffendheid worden geëvalueerd van de wijze waarop de DG CBS uitvoering geeft aan de hierboven genoemde taken, bedoeld in het huidige artikel 25, onderdelen a en b, van de Wet op het CBS (zie de toelichting op onderdeel C). In aanvulling op artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's voorziet artikel I, onderdeel W, van dit wetsvoorstel in een nieuw artikel in de Wet op het CBS (artikel 58) dat regelt dat in dat verslag de onafhankelijkheid van het functioneren van het CBS specifiek wordt geëvalueerd. In het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 2.2) is al ingegaan op de zbo-status van de DG CBS en de aan die status inherente onafhankelijkheid ten opzichte van de Minister. Periodiek zal worden geëvalueerd of die door de Kaderwet zbo's en Wet op het CBS geborgde onafhankelijkheid van de DG CBS ook in de praktijk leidt tot een voldoende onafhankelijk functioneren van de DG CBS. Ook zal bekeken worden of de DG CBS voldoende onafhankelijk van politieke of andere belangengroepen, maatschappelijke instanties en de markt functioneert.

Artikel I, onderdelen E en H

Deze onderdelen voorzien in het laten vervallen van bepalingen die overbodig zijn geworden omdat het vanwege de opheffing van de CCS niet meer van belang is duidelijk te onderscheiden tussen twee zbo's en te regelen welk van de twee wanneer bevoegd is. Door de opheffing van de CCS is het duidelijk dat het zbo dat gelet op artikel 15 van de Kaderwet zbo's beschikt over de daarbedoelde personele bevoegdheden, de DG CBS is (onderdeel E: vervallen paragraaf 3) en is ook het huidige artikel 13 van de Wet op het CBS overbodig geworden nu het CBS, door het vervallen van de CCS, samenvalt met de DG CBS (zie ook het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2a, eerste lid).

Artikel I, onderdelen I, J, K en L

De voorgestelde onderdelen I tot en met L van artikel I brengen wijzigingen met zich voor de bevoegdheden van de Minister. Allereerst voorziet artikel I, onderdelen I en J, erin dat de DG CBS het meerjarenprogramma en het werkprogramma vaststelt in plaats van de CCS. Geregeld wordt voorts dat de DG CBS een door hem vastgesteld meerjarenprogramma en een vastgesteld werkprogramma ter goedkeuring voorlegt aan de Minister. In de onderdelen I en J wordt de verhouding geregeld tussen deze nieuwe goedkeuringsbevoegdheden en de al bestaande verplichting voor de Minister om in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad een standpunt te bepalen over de te vervullen financiële en organisatorische voorwaarden ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma (zie het huidige artikel 17, tweede lid, van de Wet op het CBS). Voorzien wordt in de bepaling dat de Minister uitsluitend zijn goedkeuring aan het meerjarenprogramma onthoudt als het meerjarenprogramma naar het oordeel van de Minister niet past binnen die voorwaarden (voorgesteld artikel 14, vijfde lid, van de Wet op het CBS). Indien het meerjarenprogramma niet blijkt te passen binnen de financiële en organisatorische voorwaarden onthoudt de Minister zijn goedkeuring. In de praktijk zal het zover doorgaans niet hoeven te komen. Als blijkt dat het meerjarenprogramma niet past, zal de DG CBS daarvan op de hoogte worden gesteld en worden uitgenodigd tot het aanbrengen van wijzigingen. Het aldus aan de voorwaarden aangepaste meerjarenprogramma kan vervolgens door de Minister worden goedgekeurd.

Ook voor het werkprogramma (en tussentijdse wijzigingen daarvan) is opgenomen dat de Minister uitsluitend zijn goedkeuring kan onthouden indien het werkprogramma of de tussentijdse wijzigingen niet passen binnen de in het standpunt bepaalde financiële en organisatorische voorwaarden (voorgesteld artikel 15, zesde lid, van de Wet op het CBS). Zoals in paragraaf 2.1 al is aangegeven, wordt het werkprogramma getoetst aan het standpunt dat is bepaald naar aanleiding van het voor dat werkprogramma relevante meerjarenprogramma.
Ten slotte is geregeld dat ook de Eerste Kamer het standpunt toegezonden krijgt (voorgesteld artikel 17, tweede lid, van de Wet op het CBS). Dit sluit aan bij de huidige praktijk waarin niet alleen de Tweede Kamer het standpunt ontvangt maar ook de Eerste Kamer.

Artikel I, onderdelen A (artikel 1, onderdelen e en f), D, O, U, eerste deel, V, tweede lid, Y en AC

Deze onderdelen bevatten enkele tekstuele verbeteringen. Zo wordt de term «communautaire» in de artikelen 4 en 39 van de Wet op het CBS vervangen door een correcter begrip dat verwijst naar de Europese Unie. Het begrip «regels» in de artikelen 55, 63 en 73 van de Wet op het CBS wordt vervangen door «nadere regels» omdat de Kaderwet zbo's en de Wet op het CBS al regels over de inrichting van het jaarverslag, de begroting en de jaarrekening bevatten. Onderdeel V, tweede lid, strekt tot het laten vervallen van artikel 56, tweede lid, van de Wet op het CBS omdat artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zbo's al regelt dat een zbo zijn jaarverslag toezendt aan de beide kamers der Staten-Generaal.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp